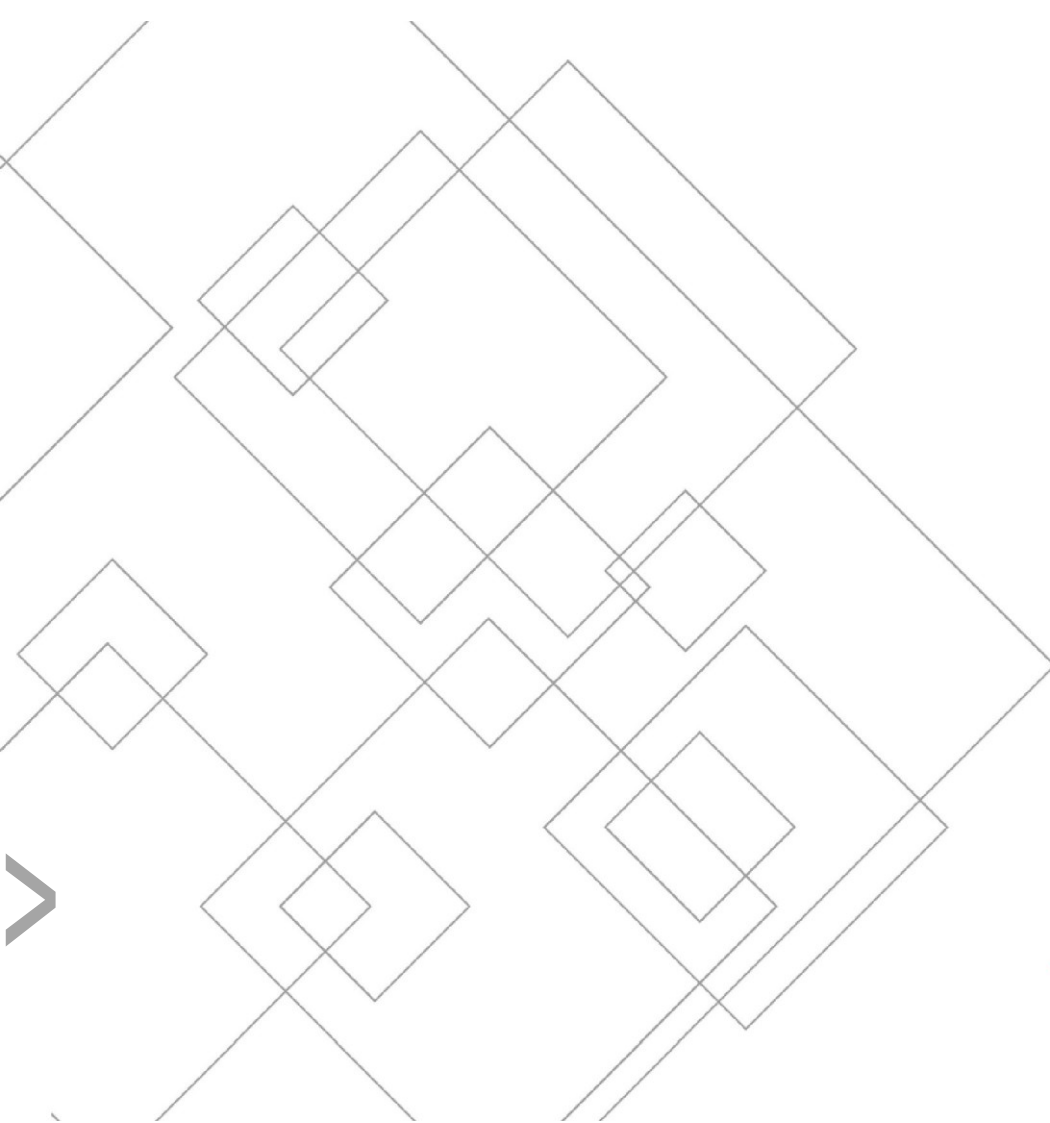


FoU-prosjekter 2019

Vedlegg 4 til IMDi's årsrapport

Avsluttede forsknings- og utviklingsprosjekter i 2019



IMDi
Integrerings- og
mangfoldsdirektoratet

Innhold

1	Bosetting og tidlig innsats	3
	Kunnskap om bosetting av flyktninger	3
2	Kvalifisering og arbeidsliv	4
	Satsing for økt måloppnåelse i introduksjonsprogram	4
	Hvor lenge deltar flyktninger og familiegjenforente i introduksjonsprogrammet?	4
	Økonomiske incentiver i integreringsarbeidet	5
	Evaluering av empowermentkurs for deltakere i introduksjonsprogrammet	6
	Jobbsjansen 2017 og 2018 – Analyse av individrapporteringer	7
	Samarbeid mellom offentlig, privat og frivillig sektor i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet.....	8
	Flyktningers deltagelse i arbeid og utdanning – før og etter introduksjonsordningen.....	8
	Hurtigspor for nyankomne flyktninger	10
	Supported Employment i kvalifiseringstiltak for innvandrere	10
3	Oppvekst og deltakelse	12
	Unge i utsatte boområder – en kunnskapsoversikt	12
	Mestring i mottak og kommuner.....	13
	Migrasjon, foreldreskap og sosial kontroll	13
4	Bedre offentlige tjenester	15
	Integrering som samskaping i distriktskommuner	15
5	Serier	17
	Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger i 2018	17
	Kommuneundersøkelsen 2018.....	18
	Hvordan måle integrering?.....	19

1 Bosetting og tidlig innsats

Kunnskap om bosetting av flyktninger

Boligmangel, mange familieinnvandringer og vanskelig lokalt arbeidsmarked er blant noen av faktorene som påvirker kommunenes arbeid med bosetting.

Utgitt: 12. desember 2018

NTNU Samfunnsforskning har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet utarbeidet en kunnskapsoppsummering på bosetting av flyktninger. Rapporten gir en oversikt om bosetting av flyktninger fra dagens bosettingsordning ble innført i 2002 og fram til april 2018.

Hovedfunn:

- Det er relativt mye forskning om bosettingsrelaterte problemstillinger, men den er ofte konsentrert rundt enkelte temaer. Et eksempel er forskning om asylsøkeres situasjon i mottaksfasen, hvor mange studier peker på at lang ventetid og mangelfullt innhold i mottakstilbudet kan ha negative konsekvenser for videre bosetting og integrering.
- Boligmangel er ofte en flaskehals i bosettingsarbeidet. Få kommuner har utarbeidet boligplaner eller konkrete rutiner når det kommer til boligframskaffelse, formalisering av samarbeidet mellom involverte enheter savnes og mange kommuner har en begrenset kunnskap om og bruk av Husbankens boligsosiale virkemidler.
- Andre faktorer som påvirker bosettingen i kommunene er manglende kapasitet i helsetjenestene, mange krevende bosettinger tidligere år, press på grunn av et høyt antall familieinnvandringer, et vanskelig lokalt arbeidsmarked og utilstrekkelige statlige tilskuddsordninger.
- Kommunens størrelse eller beliggenhet sentralt eller perifert i fylket kan også ha betydning for hvilke ressurser kommunen kan tilby, og hvilken kompetanse og erfaring kommunen har opparbeidet seg på området.
- Flyktninger kan ha lite systemkunnskap om hvordan man kan komme seg videre når det gjelder bolig. Flere opplever også å bli diskriminert på boligmarkedet, og høye priser både på leie- og eiemarkedet kan gi utfordringer som trangboddhet.
- Sekundærflytting er utbredt, og flyttestrømmen går særlig fra mindre til større kommuner – med Oslo som den kommunen som opplever størst tilflytting. Flyttestrømmen mot sentrale strøk forklares primært med gode utdanningstilbud, variert arbeidsmarked og nettverk. Studier viser at innvandrere i distriktene opplever lokalsamfunnene som gode steder å bo. Samtidig kan en del lokale nettverk oppleves som tette og ekskluderende.
- Det finnes et stort omfang av forskningslitteratur og evalueringsrapporter om introduksjonsprogrammet. Denne viser at implementeringen av introduksjonsordningen langt på vei har vært vellykket, men at det er til dels store lokale forskjeller både når det gjelder programmenes organisering og innhold, og når det gjelder resultater etter endt program.

[Kunnskapsoppsummering om bosetting av flyktninger \(PDF, 971 KB\)](#)

2 Kvalifisering og arbeidsliv

Satsing for økt måloppnåelse i introduksjonsprogram

Denne rapporten dokumenterer IMDi arbeid med å utvikle og prøve ut en ny arbeidsmetodikk for kommuner med behov for å utvikle arbeidsrettede løp i introduksjonsprogrammet for flyktninger.

Utgitt: November 2019

Rambøll Management Consulting har bistått IMDi med dokumentasjon og formidling i forbindelse med satsingen for å øke måloppnåelse og bedre kommunenes arbeid med introduksjonsprogram. Målet for satsingen var å bistå kommunene i å endre praksis og bedre kvaliteten på sine introduksjonsprogram, og dermed oppnå bedre resultater for deltakerne i programmet.

Satsingen besto av ulike deler:

- En intern arbeidsprosess for identifisering av behov hos kommunene, utvikling og gjennomføring av tiltak.
- En modell kommunene kan jobbe etter for å utvikle kvalifiseringsløp for deltakere i introduksjonsprogram. I prosjektet utviklet IMDi innhold, oppgaver og kjøreplaner til modellen som er tilpasset og rettet mot utvikling av arbeidsrettede løp for målgruppen deltakere i introduksjonsprogram med lite eller ingen skolebakgrunn.
- Totalt 14 fagsamlinger med utvalgte kommuner hvor IMDi ledet kommunene gjennom modellen for utvikling av arbeidsrettede løp for deltakere i introduksjonsprogram med lite eller ingen skolebakgrunn. Tiltaket innebar også hjemmeoppgaver for kommunene og oppfølging før, mellom og etter samlingene.

I forbindelse med prosjektet har IMDi utarbeidet håndboken: [Modell for utvikling av arbeidsrettet løp for deltakere i introduksjonsprogram med lite eller ingen skolebakgrunn.](#)

[Satsing for økt måloppnåelse i introduksjonsprogram \(PDF, 935 KB\)](#)

Hvor lenge deltar flyktninger og familiegjenforente i introduksjonsprogrammet?

De aller fleste deltakerne i introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger avslutter programmet etter to år. Men en del deltakere bruker ett år ekstra i programmet.

Utgitt: Oktober 2019

Rapporten er en analyse basert på data fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) om over 45 000 deltakere som startet i [introduksjonsprogrammet](#) mellom 2012 og 2018. Datamaterialet er analysert ved hjelp av forløpsanalyse.

Hovedfunn:

- De aller fleste programdeltakerne avslutter introduksjonsprogrammet ved to års varighet. De som deltar lenger enn to år tenderer til å delta i tre år. En forklaring på dette kan være at kommunene følger «Tommefingerregelen» - om enten to eller tre år mer eller mindre mekanisk. En større grad av individuell vurdering ville trolig ha resultert i større variasjon i avslutningstidspunkt enn det vi ser i disse dataene.
- Individuelle kjennetegn ved den enkelte flyktning har i det store og det hele liten sammenheng med hvor lenge han eller hun deltar i introduksjonsprogrammet. Kvinner deltar noe lenger i introduksjonsprogram enn menn, men når vi tar hensyn til permisjoner og sykmeldinger er median programlengde for kvinner kun to måneder lenger enn for menn. Kjønnforskjellen i varighet er i hovedsak drevet av at kvinner har mindre medbrakte ferdigheter enn menn.
- Mange ser ut til å ha behov for lange introduksjonsløp. 34 prosent av deltakerne har en reell programlengde på over 2,5 år, og nesten halvparten av disse igjen står registrert som deltakere lenger enn tre år.

[Hvor lenge deltar flyktninger og familiegjenforente i introduksjonsprogrammet \(PDF, 362 KB\)](#)

Økonomiske insentiver i integreringsarbeidet

Fafo og Frischsenteret har på oppdrag fra IMDi utviklet tre forslag til modeller for bruk av økonomiske insentiver i introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

Utgitt: August 2019

I oppdraget ba IMDi forskerne om å utforme minimum en individrettet modell og en kommunalrettet modell. Videre skulle forslagene være praktisk og økonomisk gjennomførbare, etisk forsvarlige og det skal være mulig å måle effekter av dem på en troverdig måte.

Hensikten med modellene skal være å bidra til bedre måloppnåelse i introduksjonsprogrammet og norskopplæringen.

I rapporten «Økonomiske insentiver i integreringsarbeidet. Forslag til modeller for pilotering og utprøving» har forskerne utviklet tre ulike modeller.

Forslag til modeller

- Bonus rettet mot deltakerne i norskopplæringen for oppnådde ferdigheter i norsk innen forventet tid.
- Bonus rettet mot kommuner for deltakernes oppnådde ferdigheter i norsk innen forventet tid.

- Bonus rettet mot kommuner for oppstart og gjennomføring av tilrettelagt videregående opplæring – i kombinasjon med inntektssikring til deltakerne.

[Økonomiske insentiver i integreringsarbeidet \(PDF, 1 MB\)](#)

Evaluering av empowermentkurs for deltakere i introduksjonsprogrammet

Formålet med rapporten har vært å evaluere utviklingen og gjennomføringen av empowermentkurs, samt gi en beskrivelse av mulige virkninger av et slikt kurs.

Utgitt: Mai 2019

Rambøll har i perioden november 2018 til mai 2019 gjennomført «Evaluering av empowermentkurs for deltakere i introduksjonsprogrammet i Trondheim kommune» på oppdrag for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

Evalueringen bygger på en prosess-studie underveis mens kurset ble avholdt. Undersøkelsesdesignet gir ikke mulighet til å konkludere om effekt av intervensjonen. Datagrunnlaget er veldig lite, og ved oppstart i februar var det 12 deltakere som deltok. Rambøll har også foretatt en litteraturgjennomgang av sentrale policydokumenter og forskning på empowerment.

Anbefalinger

Rambøll vurderer at det er to mulige innfallsvinkler i videreutviklingen av kurset:

1. Kurset kan eksplisitt inneholde kunnskapsformidling, veiledning og motivasjon knyttet til kvalifisering, karriere og arbeid.
2. Kurset kan rette seg mot å forebygge og/eller redusere barrierer som er til hinder for arbeidsdeltakelse, eksempelvis sosial kontroll, valgkompetanse, autonomi og manglende forståelse for det norske systemet.

Når det gjelder anbefalinger for metodikk i et slikt kurs, noterer Rambøll at:

- En dialogbasert form på kurset og gruppeprosessene, bidrar til å fremme deltakernes involvering.
- Åpenhet blant deltakerne og fra kursholderne side er en suksessfaktor. Dette krever tillit og gjensidig respekt. Små grupper og sammensetning av gruppen kan være viktige faktorer for å få til dette.
- Det er viktig at kursholderne har flerkulturell forståelse, for å kunne sette seg inn i deltakernes utfordringer og behov, og for at deltakerne skal føle at kursholderne forstår dem.
- Evalueringen viser også at det er et suksesskriterium å gå i dybden på temaene i kurset, for å skape en dypere forståelse for konseptene som introduseres, konsekvenser av praksis og betydningen for egen situasjon.

- Erfaringer tilsier at mange i målgruppen har behov for undervisning som går i dybden, repeterer og hvor man bruker konkrete eksempler. Det er viktig å holde et høyt konkretiseringsnivå i formidlingen.

[Evaluering av empowermentkurs for deltakere i introduksjonsprogrammet i Trondheim kommune \(PDF, 1 MB\)](#)

Jobbsjansen 2017 og 2018 – Analyse av individrapporteringer

Hovedfunn er at resultatene er stabile, men varierer mellom delordningene.

Utgitt: 20. september 2019

Jobbsjansen er utarbeidet etter modell av introduksjonsordningen med mål om å øke innvandreres deltakelse i arbeidslivet eller i utdanning. Ordningen skal øke sysselsettingen blant hjemmeværende innvandrerkvinner (del A), gi bedre forutsetninger til ungdom til å fullføre videregående opplæring (del B) og kan være et ekstra år i introduksjonsprogram til deltakere som trenger det (del C).

Ideas2evidence har sammenfattet funnene fra individrapporteringen på Jobbsjansen i 2017 og 2018. Rapporteringene som danner grunnlaget for rapporten kommer fra Jobbsjansesprosjektene som mottar støtte fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), og data leveres for hver deltaker som var en del av Jobbsjansen disse årene. Lignende rapporteringer har blitt gjennomført siden 2005. Denne rapporten føyer seg dermed inn i rekken over det som etter hvert har blitt et svært omfattende kunnskapsgrunnlag for å forstå ordningens virkemåter og resultater.

Hovedfunn

- Måloppnåelsen er stabil, men varierer mellom delordningene. I 2017 var måloppnåelse på 71 prosent i ordning A, og 58 prosent i ordning C. Samme tall for 2018 var 70 prosent for ordning A, og 60 prosent for ordning C.
- Mer en halvparten som avslutter Jobbsjansen blir selvforsørget: 51 prosent av deltakerne på ordning A ble regnet som selvforsørget like etter avsluttet program - høyere enn både 2015 og 2016.
- For ordning C var tilsvarende tall 29 prosent, men i tillegg var det 15 prosent som mottok studielån/stipend.
- Jobbsjansen del A og C bidrar til bedre norskferdigheter og arbeidsevner: Mange deltakere utviklet norskferdighetene sine gjennom deltagelsen i Jobbsjansen. Ved avsluttet Jobbsjansedeltakelse var det kun 8 prosent av deltakerne som hadde norskferdighetene på språknivå A1 eller lavere, mot 29 prosent før oppstart. Andelen deltakere som vurderes til nivå B2 eller B1 fordoblet seg i løpet av deltakelsen; fra 26 prosent til 53 prosent.
- Et sentralt mål for Jobbsjansen er å forbedre deltakernes arbeidsevner. 72 prosent av deltakerne innenfor delordning A hadde forbedrede arbeidsevner som et av sine mål for deltakelsen. Innenfor ordning C var tilsvarende andel 52 prosent.

- Ved avsluttet program vurderer rapportørene det dit hen at 63 prosent av deltakerne på ordning A, og 56 prosent på ordning C, har forbedret sine arbeidsevner i stor grad.

Rapporten er en del av en evaluering av Jobbsjansen. Evalueringen av Jobbsjansen har tre deler: en kunnskapsoppsummering, en følgeevaluering, og resultatrapportering fra prosjektene. Disse tre delene skal samlet sett gi et svar på i hvilken grad tilskuddsordningen er en egnet ordning for å få innvandrere i arbeid og utdanning.

Ideas2evidence har levert fire delrapporter:

1. [Flere i arbeid med Jobbsjansen. En kunnskapsoppsummering av Jobbsjansen i perioden 2005–2016](#)
2. [En ny kurs for Jobbsjansen. Følgeevaluering av Jobbsjansen 2017–2019 \(del 1\)](#)
3. [Verdifull sjanse, omskiftelig kurs. Følgeevaluering av Jobbsjansen 2017–2019 \(del 2\)](#)
4. [Jobbsjansen 2017 og 2018 - Analyse av individrapporteringer \(PDF, 1 MB\)](#). (*Denne rapporten*)

Samarbeid mellom offentlig, privat og frivillig sektor i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet

Å bruke ikke-offentlige aktører kan gi et mer arbeidsrettet program, bidra med inkludering i lokalsamfunn og sosiale nettverk, finansiere effektive tiltak og stimulere til nyskaping.

Utgitt: Juni 2019

Det går fram av rapporten Norwegian Research Centre (NORCE) har utarbeidet på oppdrag fra IMDi: «Samarbeid mellom offentlig, privat og frivillig sektor i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet».

Rapporten omfatter både samarbeid med aktører som leverer tjenester og som supplerer introduksjonsprogrammet.

[Samarbeid mellom offentlig, privat og frivillig sektor i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet \(PDF, 1 MB\)](#)

Flyktningers deltagelse i arbeid og utdanning – før og etter introduksjonsordningen

Tendensen til fallende eller stagnerende sysselsetting for flyktninger etter 6–8 års botid gjelder også for flyktninger som kom til Norge etter innføringen av introduksjonsordningen i 2003.

Utgitt: 16. mai 2019

Institutt for samfunnsforskning (ISF) har på oppdrag fra IMDi og Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidet rapporten «Flyktninger deltagelse i arbeid og utdanning – før og etter introduksjonsordningen». Rapporten analyserer om introduksjonsordningen har bedret flyktningers deltagelse i arbeid og utdanning.

Tidligere forskning har vist en tendens til fallende sysselsettingsrater etter 6–8 års botid for menn med fluktbakgrunn, mens sysselsettingsratene for kvinner med fluktbakgrunn har en tendens til å stagnere på et lavere nivå. Denne forskningen har vært basert på analyser av årskull av flyktninger som kom til Norge før introduksjonsordningen ble innført i 2003. Denne rapporten undersøker hvordan personer med fluktbakgrunn klarer seg de første 12 årene etter bosetting og hvorvidt introduksjonsordningen og NAV-tiltak, har betydning.

Forskerne har brukt registerdata til å studere flyktningers integreringsforløp. De har sett på arbeid, utdanning, inntekt og trygdemottak. De har gjort separate analyser for menn og kvinner, blant ordinære flyktninger, kvoteflyktninger og familiegjenforente til flyktninger. Analysene er kontrollert for en rekke variabler, som landbakgrunn, tidligere utdanning og hvordan arbeidsledigheten har variert i regionen flyktingene er bosatt i.

Rapporten inkluderer en litteraturgjennomgang av nordiske registerstudier av flyktningers sysselsetting over tid og evalueringer av ulike arbeidsmarkedstiltak. I tillegg ser et delprosjekt fra studien særskilt på betydningen av ulike NAV-tiltak. Denne delen av studiet er publisert som en artikkel i tidsskriftet [Søkelys på arbeidslivet](#).

Hovedfunn

- Mønsteret med fallende eller stagnerende sysselsettingsrater etter 6-8 års botid kan også observeres blant de første årskullene med flyktninger som deltok i introduksjonsprogrammet.
- Introduksjonsprogrammet har en «innlåsningseffekt» de første par årene etter bosetting. Få flyktninger er sysselsatt mens de deltar i programmet. Flyktninger som kom etter innføringen av introduksjonsordningen har dermed lavere sysselsettingsrater de første par årene, men tar igjen de tidligere årskullene ved 4–5 års botid. Etter dette er ikke forløpene signifikant forskjellige.
- Flyktninger som har deltatt i introduksjonsprogrammet og ble bosatt etter 2003 tar i større grad utdanning i Norge enn flyktninger som kom før introduksjonsordningen ble innført.
- Overføringsflyktninger, som har deltatt i introduksjonsprogrammet, er i større grad sysselsatt, har høyere inntekt og mottar i mindre grad trygd, enn overføringsflyktninger som kom før ordningen ble innført. Disse forskjellene er imidlertid ikke statistisk signifikante.
- Litteraturgjennomgangen viser at mønsteret med fallende eller stagnerende sysselsettingsrater også har vært observert i Danmark. I Sverige har man derimot observert sysselsettingsrater som fortsetter å øke frem til 15-20 års botid, og som flater ut på et høyere nivå enn i Norge og Danmark.
- Artikkelen [Fra flukt til etablering i det norske arbeidsmarkedet](#) i Søkelys på arbeidslivet 01–02/2019 finner moderate positive effekter av ulike NAV-tiltak, som arbeidsmarkedskurs og arbeidspraksis, på sannsynligheten for senere sysselsetting.

[Flyktninger deltagelse i arbeid og utdanning – før og etter introduksjonsordningen \(PDF, 2 MB\)](#)

Hurtigspor for nyankomne flyktninger

Hurtigsporet betegner et kortere og tilpasset arbeidsrettet løp i introduksjonsprogrammet, som foregår parallelt med norskopplæring og andre kvalifiserende tiltak.

Utgitt: Januar 2019

IMDi og Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet felles faglige anbefalinger for hvordan et hurtigspor for nyankomne flyktninger kan gjennomføres. Fem kommuner, NAV-kontorer og representanter for NAV fylke har bidratt med innspill til de faglige anbefalingene.

Målet med hurtigspor for nyankomne flyktninger

Et hurtigspor er aktuelt for nyankomne flyktninger med medbrakt kompetanse som er etterspurt og lett å omsette til inntektsgivende arbeid.

Målet er å fremskynde flyktningenes utplassering i arbeidslivet ved å bygge på deres medbrakte kompetanser og ressurser. Hurtigsporet setter økt fokus på den arbeidsmarkedsfaglige innsatsen, og tar i større grad bruk av ordinært arbeidsliv som tiltaks- og opplæringsarena enn ordinære løp i introduksjonsprogrammet.

[Hurtigspor for nyankomne flyktninger \(PDF, 524 KB\)](#)

Supported Employment i kvalifiseringstiltak for innvandrere

Supported Employment (SE) kan være en viktig metodikk for å sikre flere innvandrere med sammensatte bistandsbehov varig tilknytning til arbeidslivet. Men metoden trenger noen tilpasninger.

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) ved OsloMet har i perioden 2016-2019 gjennomført aksjonsforskningsprosjektet «Supported Employment (SE) i kvalifiseringstiltak for innvandrere» på oppdrag fra IMDi.

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om SE er en god tilnærming for kvalifisering av flyktninger og innvandrere, og om det er behov for tilpasning av metodikken for denne målgruppen.

Datagrunnlaget for prosjektet var åtte kvalifiseringstiltak i Oslo, Lørenskog og Sarpsborg, herunder fire tiltak under introduksjonsprogrammet og fire tiltak for hjemmeværende innvandrerkvinner finansiert av tilskuddsordningen «Jobbsjansen».

Aksjonsforskningsprosjektet har gjennom to år drevet med metodeutprøving og metodeutvikling av SE knyttet til disse tiltakene. Rapporten har identifisert behov for

tilpasning og kommet med forslag til tilrettelegging av femtrinnsprosessen i SE for denne målgruppen.

Femtrinnsprosessen i SE består av: Trinn 1: Innledende kontakt og samarbeidsavtale. Trinn 2: Yrkeskartlegging og karriereplanlegging. Trinn 3: Å finne jobb. Trinn 4: Samarbeid med arbeidsgiver. Trinn 5: Opplæring og trening på og utenom arbeidsplass.

Rapporten peker også på hvilke forutsetninger som må være på plass for å kunne iverksette SE – metodikk i NAV eller kommuner. Videre understreker rapporten betydningen av «etteroppfølging» av deltakerne for å sikre langvarig bistand og bærekraftig inkludering av målgruppen.

Hovedfunn

- Et hovedfunn i prosjektet er at femtrinnsprosessen i SE, Verktøykasse, og Supported Employment Quality Framework (SEQF) kan brukes på konstruktive måter overfor innvandrere med sammensatte bistandsbehov. Samtidig er det viktig å påpeke at SE, slik SE presenteres i Verktøykassen og SEQF, alltid må være målgruppespesifikk og individtilpasset.
- Det anbefales at språkstøtte, støtte ved kulturforskjeller og brukermedvirkning med hensyn til kulturforskjeller legges til som tilleggsdimensjon i hvert av stegene i femtrinnsprosessen i SE.
- Jobbspesialisene bør ha målgruppespesifikke kompetanse. Dette er for eksempel flerkulturell kompetanse, kompetanse innen språkstøtte, kommunikasjonsferdigheter og migrasjonshelse.
- Samlet ser bistandsbehovene for målgruppen ut til å kreve bedre sosialfaglig oppfølging, norskopplæring, mer kvalifisering, oppfølging av fysisk og psykisk helse, samt økonomisk veiledning. Dette tverretatlige og tverrfaglige samarbeidet er imidlertid i liten grad utviklet i prosjektet.

[Supported Employment i kvalifiseringstiltak for innvandrere. To år med metodeutprøving og metodeutvikling i åtte forsøksprosjekter \(PDF, 2.8MB\)](#)

3 Oppvekst og deltakelse

Unge i utsatte boområder – en kunnskapsoversikt

Denne kunnskapsoversikten fra Fafo viser at de største risikofaktorene for utenforskap blant unge i utsatte boområder først og fremst ser ut til å handle om levekårsutfordringer, og sekundært om egenskaper knyttet til selve boområdet.

Utgitt: November 2019

Fafo har på oppdrag fra IMDi summert opp forskning om årsaker til og konsekvenser av utenforskap. Søkelyset er særlig på utenforskap blant unge i utsatte boområder i Norge, men det er også sett på forskning fra Sverige og Danmark.

Kunnskapsoppsummeringen ser både på generelle årsaker til utenforskap og forhold som er spesifikt knyttet til utenforskap i utsatte boområder. Fafo konkluderer med at de største risikofaktorene for utenforskap blant unge i utsatte boområder først og fremst ser ut til å handle om levekårsutfordringer, og sekundært om egenskaper knyttet til selve boområdet.

Hovedfunn

- Begrepet *utenforskap* er et tosidig fenomen. Det handler om objektive mål på deltagelse eller mangel på deltagelse i sentrale samfunnsinstitusjoner, som arbeid og utdanning. I tillegg handler det om en subjektiv opplevelse av – eller manglende opplevelse av – tilhørighet. Den objektive og subjektive forståelsen av utenforskap er ofte knyttet tett sammen.
- Inntektsforskjeller, barnefattigdom og levekår er viktige indikatorer for utenforskap. Siden tusenårsskiftet har barnefattigdommen i Norge økt, og de høyeste andelene med fattige barnefamilier bor i avgrensede geografiske områder i Oslo. Flere av disse har innvandrerbakgrunn. Det er en kopling mellom innvandrerstatus, fattigdom og utsatte boområder.
- Å delta i organiserte fritidsaktiviteter for barn og unge kan ha en forebyggende effekt for fremtidig utenforskap. Barn og unge som deltar i fritidsaktiviteter trives ofte bedre på skolen og i nabolaget. Det er imidlertid forskjeller i rekrutteringen til fritidsaktiviteter, og unge med innvandrerbakgrunn deltar i lavere grad enn andre.
- Fritidsklubber må ha tilstrekkelig antall voksne til stede og et organisert aktivitetstilbud. Hvis ikke, risikere fritidsklubber å bli et fristed der sårbar ungdom møter andre sårbare ungdommer. Dersom fritidsklubber klarer å gi risikoutsatt ungdom et trygt og godt alternativ til å henge på gata, kan klubbene ha en viktig forebyggende rolle.
- Å fullføre videregående opplæring omtales ofte som den viktigste faktoren for å hindre fremtidig utenforskap – dette uavhengig av hvor i landet man bor.
- Myndighetene kan stå i fare for å forsterke stigmatiseringen av boområder og nabolag. Nabolagsprogrammer – og konkrete lister over utsatte boområder som Sverige og Danmark har laget – kan skape et inntrykk av at dette er dårlige områder å leve i. For unge som bor i slike områder, oppleves det vanskelig når storsamfunnet definerer området deres som «utsatt».

Denne kunnskapsoppsummeringen er første rapportering fra et forskningsprosjekt om «Unge i utsatte boområder». Sluttrapporten fra prosjektet vil bygge på empiriske datainnsamlinger blant unge i utsatte boområder og tjenesteapparatet, og vil bli ferdigstilt i 2020.

[Unge i utsatte boområder – en kunnskapsoversikt \(PDF, 918 KB\)](#)

Mestring i mottak og kommuner

Mange barn og unge med fluktbakgrunn sliter med traumerelaterte plager. Det er derfor viktig at de får god traumeomsorg i norske kommuner. Teaching Recovery Techniques kan være et nyttig tiltak for unge flyktninger plaget av traumer.

Utgitt: 14. mai 2019

Folkehelseinstituttet (FHI) har utarbeidet rapporten «Mestring i mottak og kommuner. Implementering og evaluering av Teaching Recovery Techniques i asylmottak og bosettingskommuner i Norge», og har både vært ansvarlig for implementeringen og evalueringen av forsøket. Bufdir, UDI og IMDi har gitt økonomisk støtte til prosjektet.

Teaching Recovery Techniques (TRT) er et manualbasert gruppetiltak for å redusere traumerelaterte plager hos barn og unge med fluktbakgrunn. Manualen er utviklet av [Children and War Foundation](#) (CAW). Kursledere får opplæring i regi av CAW over to dager, og behøver ikke å ha klinisk utdanning. Tiltaket består av fem moduler over fem uker, og har som formål å utstyre deltakerne med en verktøykasse av mestringsteknikker.

FHI har prøvd ut tiltaket blant 170 barn og unge, hvorav halvparten var enslige mindreårige flyktninger bosatt i kommuner. Den resterende halvparten bestod av barn og unge plassert i omsorgssentre, mottak for enslige mindreårige og ordinære asylmottak. Deltakerne besvarte spørreskjemaer ved fire ulike tidspunkter, før, underveis og i etterkant av tiltaket, slik at forskerne har kunnet følge utviklingen innen symptomer på post-traumatisk stresslidelse (PTSD) og livskvalitet.

Resultatene tyder på at tiltaket har hatt positive, men moderate effekter for bosatte enslige mindreårige flyktninger, både på PTSD-symptomer og livskvalitet. For mange er plagene såpass omfattende at man vil trenge lenger tid på å oppnå bedring.

Kursledere, enhetsledere og andre ansatte ga uttrykk for at tiltaket fylte et tydelig behov blant barn og unge de har ansvar for. Videre ga de uttrykk for at tiltaket bidro til økt kunnskap og kompetanse om traumerelatert problematikk i de deltagende enhetene.

[Mestring i mottak og kommuner \(PDF, 2 MB\)](#)

Migrasjon, foreldreskap og sosial kontroll

Mange unge med innvandrerbakgrunn opplever at foreldrene begrenser deres sosiale liv, men graden av kontroll avtar med foreldrenes botid i Norge.

Utgitt: 16. januar 2019

Fafo har på oppdrag fra IMDi utarbeidet rapporten «Migrasjon, foreldreskap og sosial kontroll» om utbredelsen av sosial kontroll og foreldrenes rolle i å begrense barns frihet. Rapporten ser særlig på innvandrere og barn av innvandrere fra Pakistan, Somalia og Sri Lanka, men disse gruppene er sammenliknet både med unge og foreldre uten innvandrerbakgrunn og med innvandrerbakgrunn fra andre land og regioner.

Rapporten er basert på flere ulike datakilder:

- Analyse av kvantitative data fra en omfattende spørreundersøkelse blant 16–17-åringer i Oslo og Akershus og utvalgte skoler i Buskerud, som igjen er koblet sammen med offentlige registerdata om økonomiske og demografiske forhold, fra prosjektet [*Children of Immigrants Longitudinal Study in Norway*](#).
- Analyse av kvalitative intervjuer – individuelle og i grupper – med foreldre, ungdom og unge voksne med innvandrerbakgrunn, samt med personer i hjelpeapparatet og førstelinjetjenesten.

Fafo bruker begrepet «foreldrerestriksjoner» om praksis der unge oppgir at det stemmer veldig godt eller ganske godt at

- foreldrene deres ikke vil at de skal «være sammen med noen av det motsatte kjønn på fritiden, uten at det er voksne til stede»
- de sjelden får «lov til å være sammen med venner på fritiden»

Hovedfunn

- Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å si noe presist om omfanget av negativ sosial kontroll, men den viser at en betydelig andel i en del grupper rapporterer om det som Fafo omtaler som «alvorlige foreldrerestriksjoner» i sine sosiale liv.
- Graden av foreldrerestriksjoner er direkte knyttet til foreldrenes kulturelle orientering og grad av religiøsitet. Jo mer foreldrene er opptatt av å bevare hjemlandets kultur, og jo mer religiøse foreldrene er, jo større sannsynlighet er det for at ungdommene opplever strenge foreldrerestriksjoner.
- Ungdom som er født i Norge er mindre utsatt for foreldrerestriksjoner enn ungdom som selv har innvandret, og graden av foreldrerestriksjoner avtar markant i takt med økt botid hos foreldrene.
- Foreldrerestriksjoner har betydelige konsekvenser for de unges liv og er ofte forbundet med lavere deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter, høyere sannsynlig for å rapportere om psykiske plager og lav selvtillit.
- Mange av foreldre som er intervjuet gir uttrykk for at de savner et større kollektiv å støtte seg på i barneoppdragelsen, og at de ofte føler seg alene med ansvaret for barna. I opprinnelseslandene er barneoppdragelse ofte et mer kollektivt anliggende som involverer storfamilie, slekt og lokalsamfunn, og hvor sentrale normer er felles for alle de ulike arenaene hvor barna ferdes.

[Migrasjon, foreldreskap og sosial kontroll \(PDF, 831 KB\)](#)

4 Bedre offentlige tjenester

Integrering som samskaping i distriktskommuner

Høgskolen i Innlandet og Østlandsforskning har studert integrering i tre små kommuner i Oppland. De anbefaler en mer samordnet organisering av de ulike aktørene som er involvert i integreringsarbeidet i kommunen, for å sikre økt overgang til arbeid.

Utgitt: Mai 2019

Delstudier:

- [Flyktningers møte med distriktskommuner \(PDF, 1 MB\)](#)
- [Arbeidsgiverperspektivet på integrering av flyktninger i distriktskommuner \(PDF, 1 MB\)](#)
- [Tjenesteperspektivet på integrering av flyktninger i distriktskommuner \(PDF, 1 MB\)](#)

Utgangspunktet for prosjektet var at Oppland fylke hadde altfor lav overgang til arbeid eller utdanning for deltagere i introduksjonsprogrammet. Samtidig var det viktig for kommunene å finne ut hvordan man kunne få flest mulig av flyktingene til å bli boende etter endt introduksjonsprogram.

Det ble gjennomført tre delstudier, hvor henholdsvis flyktingene, arbeidsgiverne og de ansatte i hjelpeapparatet ble intervjuet om hvordan integreringsarbeidet kunne forbedres. Studien bygger på totalt 55 intervjuer, gjennomført i Sel, Vågan og Nordre Land kommune. Erfaringene fra delstudiene er samlet i en sluttrapport, samtidig som det er utarbeidet en modell for integrering av flyktninger i norske distriktskommuner.

Hovedfunn

- Flyktingene opplever i all hovedsak at de er godt integrert. Samtidig etterlyser de flere møteplasser og muligheter for å delta i fritidsaktiviteter. De fremhever viktigheten av å ha én fast person i hjelpeapparatet å forholde seg til. De fleste oppgir at de ønsker å bli boende i kommunene, men sier at muligheten for å få arbeid er det viktigste for å avgjøre bosted.
- Arbeidsgiverne oppgir at de er positive til å ta imot flyktninger og ønsker å bidra i integreringsarbeidet. Flere oppgir at flyktninger kan bidra positivt til bedriften, men at lønnsomheten til virksomheten er det viktigste som styrer hvem som rekrutteres. Arbeidsgiverne mener det ligger et større potensial for samarbeid med kommunen om å tilrettelegge for at flyktninger kan arbeide i deres virksomheter.
- De ansatte i hjelpeapparatet fortalte i intervjuene at de opplevde utfordringer knyttet til omorganiseringer og nedskjæringer i kommunen. Prosjektet avdekket også at manglende samordning av hjelpeapparatet i den enkelte kommune er en vesentlig hindring for å lykkes med integreringsarbeidet. Individuell plan var heller ikke brukt som et fleksibelt og viktig redskap for å samordne innsatsene for flyktingene. Bruk av flerkulturelle i integreringsarbeidet skjer også i liten grad, og kan antagelig brukes langt mer både for språkopplæring og sosial integrering.

Basert på disse funnene har Rolf Rønning, en av forskerne bak rapporten, utviklet et [forslag til en helhetlig integreringsmodell](#). Modellen anbefaler en bedre samordnet organisering mellom de ulike instansene i hjelpeapparatet og et mer aktivt samarbeid med arbeidsgivere og frivillig sektor i kommunene.

[Integrering som samskaping i distriktskommuner \(PDF, 1 MB\)](#)

5 Serier

Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger i 2018

Beregningsutvalgets rapport for 2018 viser at kommunene i svært stor grad får dekket sine utgifter til bosetting og integrering.

Utgitt: August 2019

Beregningsutvalget, som består av representanter fra både stat og kommune, følger med på forholdet mellom kommunenes utgifter og tilskuddene de får for å bosette og integrere flyktninger. Utgifter til enslige mindreårige omtales i en egen rapport. Beregningsutvalgets rapporter er innspill til regjeringens arbeid med statsbudsjettet.

2018 markerte slutten på den rekordhøye bosettingen vi har hatt siden 2015. I fjor ble 4 903 flyktninger bosatt i en kommune. I 2017 var antallet 11 078.

– Hvem flyktningene er, hvor mange de er, og hvor de befinner seg i integreringsløpet påvirker utgiftsbildet i stor grad, sier Bjørn Holden, leder av Beregningsutvalget.

– Andelen familier som ble bosatt i 2018 er høyere enn tidligere år. I tillegg blir de store 2015- og 2016-kullene ferdige med introduksjonsprogram. Det blir viktig å følge med på konsekvensene denne utviklingen har for kommunenes integreringsarbeid fremover.

Hovedfunn

- Integreringstilskuddet dekket 99,6 prosent av kommunenes utgifter i 2018, mot 94,9 prosent i 2017. Dette skyldes blant annet en nedgang i utgiftene til introduksjonsstønad.
- Kommunenes nettoutgifter til enslige mindreårige økte i 2018. Samtidig var det en økning i tilskuddene som innebar at 112,5 prosent av kommunenes utgifter til denne gruppen ble dekket.
- Kartleggingen viser at utgiftene til norskopplæringen har økt. Norsktilskuddets høye sats dekker 1 100 opplæringstimer per deltaker, gitt en klassestørrelse på 14 deltakere.

[Utgifter til bosetting og integrering 2018 \(PDF, 2 MB\)](#)

[Utgifter til enslige mindreårige flyktninger 2018 \(PDF, 1 MB\)](#)

Kommuneundersøkelsen 2018

Fire av fem kommuner opplever at de har hatt utfordringer som følge av de store svingningene i bosettingsbehovet. Dette er omtrent på samme nivå som i 2017-undersøkelsen.

Utgitt: 7. juni 2019

De store svingningene i migrasjonsbildet er fortsatt utfordrende for kommunene. Det er krevende for kommunene å justere sitt apparat for bosetting og integrering av flyktninger. Usikre prognoser for ankomster og store svingninger i bosettingsbehov fører til at fire av fem kommuner opplever utfordringer.

Antall bosettingsklare flyktninger var i 2018 det laveste på ti år. De økte asylankomstene i 2015 forplantet seg videre i systemet slik at 2016 ble rekordår for antall bosatte flyktninger i kommune, mens det foreløpige toppåret for antall deltakere i introduksjonsprogrammet var i 2018.

Hovedfunn

- Utfordringene som følge av de store svingningene i bosetningsbehovet, dreier seg hovedsakelig om bemanning, planlegging og økonomi. Fra kommunenes ståsted er svingningene i like stor grad en utfordring i årsskiftet 2018/2019 som det var ved forrige undersøkelse.
- Det er flere kommuner som oppgir at de har et resultatmål for introduksjonsprogrammet enn i de tidligere års undersøkelser. I 2018 undersøkelsen oppgir syv av ti kommuner at de har ett resultatmål for introduksjonsprogrammet, mens denne andelen tidligere år har vært mellom fem av ti og seks av ti.
- De fleste kommunene legger til rette for at deltakerne i introduksjonsprogrammet kan delta i ordinær utdanning som en del av programmet. Kun 4 prosent av kommune svarer at de ikke legger til rette for dette.
- Over halvparten av kommunene samarbeider med andre kommuner om gjennomføringen av introduksjonsprogrammet. Samarbeidet dreier seg gjerne om norskopplæring, grunnskoleopplæring og/eller opplæring i samfunnskunnskap.
- Ni av ti kommuner oppgir at de har særskilte tiltak for samarbeid med lokalt næringsliv om integrering av innvandrere i arbeidslivet. Og det har vært en økning i andelen kommuner som har en egen stillingsressurs øremerket samarbeid med lokalt næringsliv.
- Andelen kommuner som har retningslinjer der nasjonalt tolkeregister inngår har økt. Omtrent halvparten av kommunene oppgir at de har retningslinjer for bruk og bestilling av tolk der Nasjonalt tolkeregister inngår.
- Kommunene er mest fornøyd med IMDis innsats for kunnskaps- og erfaringsdeling om kvalifiseringsarbeid i kommuner. Om lag åtte av ti kommuner vurderer nytten av IMDis bistand som god på dette området.
- Utvikling av tjenester for en mangfoldig befolkning er det området der færrest av kommunene, kun to av ti vurderer nytten av IMDis bistand som god.
- Kommunene vurderer IMDis bistand som viktig fremover. På ti av elleve områder der kommunene ble spurt om å vurdere viktigheten av IMDis bistand de neste to årene, svarte over halvparten av kommunene at det blir viktig med bistand, og om lag ni av ti vurderte det som viktig at IMDI fortsetter å jobbe for deling av kunnskap og erfaring, samt tilrettelegging av kunnskapsspredning og erfaringsutveksling mellom kommunene.

Om undersøkelsen

IMDis kommuneundersøkelse har blitt gjennomført hvert år siden 2014. Undersøkelsen sendes ut til alle landets kommuner samt bydelene i Oslo.

Mens tidligere års undersøkelser har vært besvart av rådmann i kommunen, har 2018-undersøkelsen vært todelt. En del ble sendt ut til rådmann eller bydelsdirektør, mens en annen del ble sendt til ansvarlig for integreringsarbeidet/introduksjonsprogrammet i kommunen/bydelen.

Svarprosenten i undersøkelsen var 64 prosent for undersøkelsen til integreringsansvarlige og 42 prosent for undersøkelsen rettet mot rådmenn.

[IMDis kommuneundersøkelse 2018 \(PDF, 802 KB\)](#)

Hvordan måle integrering?

For å forstå integrering, må en se på innvandreres integreringskapasitet, og økonomiske, politiske, sosiale og opplevde sider ved integreringen.

Utgitt: 1. april 2019

Alle som arbeider med integrering, må forholde seg til et stort utvalg av statistikk. Mange ulike grupper belyses med ulike tall på et utall områder. [IMDis fakta- og statistikknettsider er eksempler på dette](#). For å kunne gi et overordna svar på hvordan det går med integreringen, er det viktig å vurdere om en dekker over de mest sentrale områdene.

På oppdrag fra IMDi har Proba samfunnsanalyse gjennomført en slik gjennomgang. Rapporten «Hvordan måle integrering? Forslag til et helhetlig indikatorsett for måling av integrering i Norge» diskuterer hvordan integrering kan defineres, hvordan det kan måles, og viser mange eksempler på hvordan dette er gjort i Norge, Skandinavia og internasjonalt. Den foreslår så at integrering kan måles med 24 indikatorer over fem ulike områder.

Hovedfunn

Integrering har mange ulike betydninger, avhengig av sammenheng, påpeker rapporten. De foreslår å se på integrering av innvandrere som «en prosess hvor innvandrerbefolkningen innlemmer seg, og blir innlemmet, i majoritetssamfunnet over tid». Vellykket integrering kan da ifølge rapporten måles som:

- i hvilken grad innvandrerbefolkningen har kunnskap og kapasitet til å delta i samfunnet og bidra til fellesskapet
- i hvilken grad innvandrerbefolkningen faktisk deltar i samfunnet og bidrar til fellesskapet
- i hvilken grad forskjeller mellom innvandrere og majoritet som hindrer kapasitet for deltakelse og faktisk deltakelse, reduseres med økt botid og mellom generasjoner.

Ifølge rapporten er integrering særlig viktig å måle på fem områder:

1. Integreringskapasitet, blant annet målt som utdanning og norskkunnskaper.

2. Økonomisk integrering, som tilknytning til arbeidslivet, selvforsørgelse og boligsituasjon.
3. Politisk integrering, om politisk aktivitet, representasjon i og tillit til det politiske systemet.
4. Sosial integrering, om deltakelse lokalsamfunn, selvbestemmelse og kriminalitet.
5. Opplevd integrering, som omhandler tilknytning til Norge, likebehandling og holdninger i hele befolkningen.

Gjennomgangen viser at dagens statistikk gir god innsikt i integrering på de første tre områdene, men at det er mindre jevnlig oppdatert informasjon om sosial integrering og opplevelsen av integrering.

Rapporten foreslår at en måler integreringen til både innvandrere (i alderen 16-66 år) og etterkommere (16-39 år), med unntak av dem med bakgrunn fra de nordiske landene. For innvandrere anbefales det at de har bodd i Norge i over to år.

Selv om informasjon om personer med kort botid er viktig for det operative arbeidet med integrering, kan en få mer overordna innsikt i integrering ved å se på de med lengre botid.

Definisjonen av integrering forutsetter også at en sammenlikner tall for innvandrere med tall for hele befolkningen. Ettersom en også vet at situasjonen kan være svært forskjellig for ulike grupper, må en også dele opp etter kjønn, alder, innvandringsgrunn og botid.

[Hvordan måle integrering? \(PDF, 4 MB\)](#)